

F市の夜間における保育の現状と課題

森 田 真紀子

佐々木 美智子

Current State and Issues of Night Child Care in F City

Makiko Morita

Michiko Sasaki

1. 問題と目的

2014年3月に埼玉県富士見市で、母子家庭の母親が仕事にいくために、インターネットのマッチングサイトを通して2人の子どもを泊りがけでベビーシッターに預けた結果、そのうちの1人が遺体でみつかった（以下、ベビーシッター事件という）。この事件は、社会に大きな衝撃を与えた。現代社会においては、ひとり親家庭の増加や核家族化、職業の多様化や共働き世帯の増加、また男女雇用機会均等法で女性が深夜業に従事することが可能となったことにより、夜間においても子育て中の母親が就労する状況や子どもを預ける機会が増加している。この場合、待機児童解消の受け皿となる昼間の保育園の量的拡充だけでは、保育ニーズに合致しない。保育を必要とする親子がいる限り、いかなる時間帯においても子どもの最善の利益を守るための保育が必要である。

児童福祉法第39条には、「保育所は、保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設とする。」とある。それならば、夜間においても、保育を必要とする子どもは、行政の責任において認可保育所で保育されるべきであるが、実際には、夜間に保育を必要とする子どもすべてが認可保育所で保育されているわけではない。

夜間における保育は、1952年に京都市のだん王保育園が延長保育として始めたのが最初で、その後なかなか進まなかった。しかし、1980年にベビーホテル問題が起きて、多くの子どもが夜間保育を必要としていることがわかり、1981年には認可夜間保育所が誕生し、延長保育特別対策事業が制度化され、認可外保育施設においては指導監督が実施されるようになった。1995年には、モデル事業であった夜間保育が一般化された。その後は、認可外保育施設での死亡事故が起きて社会問題となるごとに、認可外保育施設の指導監督の強化などの暫定的な取り組みがなされた。また、厚生労働省（以下、厚労省という）は、2000年に神奈川県が無認可保育所スマイルママ大和ルームで起きた事件後に「よい保育施設の選び方十か条」、2014年のベビーシッター事件後に「ベビーシッ

ターなどを利用するときの留意点」を発表しており、保護者に対して認可外保育施設等に子どもを預ける際の視点を注意喚起している。一方、認可夜間保育所を夜間保育を必要とする親子のニーズに対応させていくことには積極的ではない。

このような行政による取り組みの状況は、夜間における家庭外での保育は児童の健全育成の立場からも出来るだけ避けたいという考えによるものと思われる。しかし、認可保育所の長時間保育を利用している園児と利用していない園児を5年間追跡して何が子どもの発達に影響するのかを調査した結果によると、子どもの発達には、「家庭での適切な子どもへのかかわり」や相談者の有無という「子育てサポートの存在」が強く関連し、「保育時間」（保育時間の長さや時間帯）などは関連していなかった（安梅他、2005）。つまり、夜間保育を必要とする家庭に対しては、質が確保された保育の提供が必要であり、家庭における子どもへのかかわりを支援することや保護者へのサポートをすることが求められ、それによって子どもの発達を保障することができるというのである。

以上のことをふまえると、夜間保育を必要としている親子への支援、そして夜間における保育拡充の方向性を検討する必要があると考えられる。そして、そのためには、夜間における保育の現状を知る必要がある。しかし、夜間における保育の現状に関しては、詳細な基礎的データはない。そこでまずは、研究フィールドとしてとりあげてきたF市の夜間における保育の現状に関するデータをまとめて研究ノートとすることとした。

2. 方法

現代の保護者が子どもを預けるところを探す際に利用するであろうと思われるインターネットのホームページや情報誌『子育て情報ガイド（27年度版）』で、F市の夜間における保育環境について整理する。また、各機関への電話での問い合わせや訪問による聞き取りにより、利用者数など詳しい実態を調査する。なお、認可外保育

施設の中で「夜8時以降の保育を行っている」「宿泊を伴う保育を行っている」「利用児童の半数以上が一時預かりである」のうちいずれか1つでも該当する施設をベビーホテルという(厚労省)ことから、本稿では、20時(夜8時)以降の保育を夜間保育としてみなすこととする。

3. F市の夜間における保育環境

(1) 認可保育所の延長保育

F市の認可保育所225か所(2015年度現在)のうち209か所が特別保育事業としての延長保育を実施しており、表1は延長保育実施状況である。夜間保育所を除いて20時以降の保育を実施している園は8か所で、F市こども未来局に問い合わせたところ2015年9月の20時以降の延長保育月極契約者数は合計43人であった。延長保育を利用する場合、子どもは園で夜ご飯を食べて、寝ずに保護者の迎えを待つという状況である。

F市は、第3次産業の構成比が77.9%であり、今後、就業時間が長時間化し、延長保育のニーズが増えてくることが考えられる。現時点においても、認可保育所の保育時間では足りず、続きの時間帯の保育をファミリー・サポート・センターや認可外保育施設で補っているという状況もある。しかし、延長保育の時間を延ばすことで、子育て中の母親においても、「延長保育があるから遅くまで働く」という状況が生まれることが予測される。子育て中の家庭にとっては労働時間の短縮や経済的な支援などの制度の充実が求められるが、様々な家庭環境があり、現実に保育に欠ける子どもがいる。二重保育の利用についても考慮して、柔軟かつ総合的に、しかも慎重に保育時間を検討していくことが課題である。

(2) 認可夜間保育所

全国には、認可されている夜間保育所が85か所(2014年4月現在)ある。夜間保育所の開所時間は11時~22時で、朝・夜それぞれ7時間までの延長保育が可能であるので、実質的に24時間保育が可能となっている。保育料は、昼間の保育園と同様である。

F市には認可夜間保育所が2か所あり、商業地区であるB区とC区に設置され、午前2時まで開所している。表2は、各園の入所者数及び延長保育契約者数と延長保育料である。A園は、1982年に設立され、定員を超えた入所数があり、遅い時間の保育を利用している子どもが多く、中には朝型延長保育(7時~11時)と夜型延長保育(22時~午前2時)の両方を契約して長時間保育を受けている子どももいる。B園は、2014年に設立され、現在は午前2時まで開所しているが、2016年度は24時までの開所となる。A園は深夜まで開業している飲食店等が多い地域であり、B園は小売・サービス業が盛んな地域であり、それぞれの地域の特性から、延長保育の利用時間が異なっていることが考えられる。

昼間の保育所との違いは、登園時間が遅いということであり、中には午後から、また夕方から登園してくる子どももいる。園で夜ご飯を食べて、22時までの保育の子どもは眠らず、22時以降の保育を利用する子どもたちは20時~21時には園で就寝する。22時以降の利用については、母子家庭で経済的な理由から母親が深夜働いたり、両親が夜の飲食店で自営業をしていたり、報道関係などの就労をしている保護者もいる。社会が夜型になっている以上、就労する人も夜型になってくることは当然で、この2か所の夜間保育所は、社会・経済的变化の中で、夜間保育が必要な子どもの保育をしている園といえる。

山縣(2014)は、夜間保育利用者層は、就労の夜間化・深夜化によるものと社会的養護との境界により近い生活をしているものがあり、夜間保育園が社会的養護ニーズ

表1. F市の認可保育園 延長保育実施状況

延長保育時間	なし	1時間	2時間	3時間	4時間	4時間(夜間)	合計
閉所時間	18時	19時	20時	21時	22時	2時	
A区	1	27	18	1	1	0	48
B区	1	16	14	0	1	1	33
C区	0	14	2	0	2	1	19
D区	1	11	4	0	1	0	17
E区	6	24	4	0	1	0	35
F区	3	23	7	0	1	0	34
G区	4	27	8	0	0	0	39
合計	16	142	57	1	7	2	225

出所：平成27年F市保育施設等利用のご案内(F市こども未来局運営支援課)より作成
延長保育料金(月極)：1時間3200~4000円

表2. F市の認可夜間保育所入所者数及び延長保育契約者数と延長保育料（平成27年9月）

	定員	11時～22時	延長保育 7時～11時	延長保育 22時～2時	延長保育料
A園	55人	56人	39人	23人	[月極] 1時間3000円 [単発] 30分500円
B園	45人	30人	9人	3人	[月極] 1時間3000円 2時間6800円

出所：F市子ども未来局運営支援課への問い合わせにより作成

の重度化・深刻化の予防的機能を果たしていると言っており、この2園からまさにその状況がうかがえた。

(3) 認可外保育施設（ベビーホテル）

厚労省「平成25年度認可外保育施設の現況取りまとめ」によると、2014年3月31日現在、全国において夜間開所しているベビーホテルは1,201か所で、入所児童数は4,450人、そのうち183人は24時間保育をされている。F市においては、事業所内保育施設を含めて41か所のベビーホテルがあり、入所児童数は1,084人となっており、指定都市の中で3番目に多い。2014年度には待機児童対策により一時的に保育所の待機児童数が0になったF市ではあるが、これは昼間の保育を必要としている児童の待機児童数であり、認可外保育施設があつての結果であるといえるかもしれない。

2015年9月現在、F市に届出があつた認可外保育施設（事業所内保育施設を除く）129か所のうち、20時以降開所している施設は32か所ある（F市子ども未来局認可外保育施設一覧より）。表3は、20時以降の保育を実施している施設の閉所時間を示したものである。24時間保育をしている施設が10か所あり、現代の保護者のニーズにこたえた結果であると考えられる。各施設のホームページを見てみると、認可保育所と比べて手続きが簡単である、フレックス制やプリペイド方式など利用が自由であるという特徴がある。厚労省「平成25年地域児童福祉事業等調査の結果～認可外保育施設利用世帯の状況（平成25年10月実施）～」における認可保育所への入所検討に関する調査では、ベビーホテル利用者が認可保育所に入所しない理由として、「認可保育所に入りたかったが、空きがなかった」が40.7%、「認可保育所の保育

時間が希望に合わなかった」が25.9%であった。F市においては、延長保育で20時以降の保育を実施している認可保育所は8か所と少なく、しかも認可夜間保育所2か所は午前2時には閉所するので、それ以降の時間の保育を必要とする子どもは、認可外保育施設での保育を利用せざるを得ないという状況がある。

(4) 事業所内保育施設

厚労省「平成25年度認可外保育施設の現況取りまとめ」によると、2014年3月現在、全国の実業所内保育施設数は4,480か所で入所者児童数は70,586人、F市においては45か所で487人となっている。開所時間等の詳細なデータは公表されていないが、厚労省「平成24年地域児童福祉事業等調査」では、全国の実業所内保育施設1,435か所のうち20時以降開所している施設が293か所あり、そのうち109か所は24時間開所していた。

F市には、認可された地域型保育事業所である事業所内保育事業所が4か所あるが、夜間保育を実施している事業所は、21時までの延長保育をしている学習塾の事業所1か所である。

(5) 居宅訪問型保育事業所

居宅訪問型保育事業所は、子ども・子育て支援新制度において0～2歳児の保育の受け皿として公的給付の対象となった地域型保育事業の一つであり、利用できる要件として、①保護者が就労をしている②ひとり親世帯で20時から翌朝6時までの間に常態として就労している③利用可能な保育所がないという3点すべてを満たす必要がある、一時的な利用はできず継続的な利用となる。全国には4か所しかなく、そのうちの1か所がF市にあ

表3. 20時以降の保育を実施している認可外保育施設の閉所時間

閉所時間	20:30	21:00	22:00	22:30	23:00	24:00	2:00	3:00	5:00	24時間	要相談	合計
A区	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4
B区	0	0	2	0	1	1	0	1	1	4	0	10
C区	1	1	1	2	1	0	1	0	0	4	0	11
D区	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
E区	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
F区	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
G区	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3
合計	2	3	7	3	2	1	1	1	1	10	1	32

出所：F市子ども未来局認可外保育施設一覧の情報（平成27年11月閲覧）より作成

る。

事業所に問い合わせたところ、2015年11月現在までの利用者は0名であった。要件により利用者が狭く限定されていることが原因であると予測される。保育の質が確保された認可事業であるので、活かせるように検討することが求められる。

(6) ベビーシッター

冒頭で述べた2014年のベビーシッター事件により、厚労省は「認可外保育施設及び子どもの預かりサービスに関する調査」(平成26年3月)を実施した。調査の結果、ベビーシッターや出張保育については、109自治体のうち15自治体しか把握していなかった。

保護者が子どもを預ける際に情報を得るためには、インターネットが身近な手段である。今回のベビーシッター事件で、母親はインターネットのマッチングサイトを利用した。事件後、厚労省は、マッチングサイト運営者向けに「子どもの預かりマッチングサイトに係るガイドライン」を作成し、利用者向けに「ベビーシッターなどを利用するときの留意点」を出している。しかし、子どもを預けるところを緊急に探している保護者であればあるほど、その留意点を実行することは難しい。

「ベビーシッターなどを利用するときの留意点」では、全国保育サービス協会に加盟している会社の活用を推進している。全国保育サービス協会のホームページによると、「ベビーシッター業の自主基準」が定められ、在宅(個別)保育のプロとして「認定ベビーシッター」資格がある。2014年度において、全国で加盟している事業者は96社であり、登録家庭訪問保育者数は24,409人である。96社のうち71社は、0か月からの受け入れができ、ほとんどの事業者に会員制度がある。1時間当たりの平均利用料金は、夜間(17時以降)は会員1915円(ビジター:2494円)、深夜(22時以降)は会員1910円(ビジター:2787円)である。F市においては、2015年12月現在、6社が協会に加盟している。

(7) ファミリー・サポート・センター

ファミサポは、子育てを応援してほしい人(依頼会員)と子育てを応援したい人(提供会員)が、地域のなかで育児の相互援助活動を行う会員組織で、対象は生後3か月以上～小学校6年生で、提供会員は、保育士の資格は必要なく、本部が実施する独自の講習会(3日間)を受講する必要がある。

F市において2015年9月の20時以降の6歳未満児の利用者は75人で、A区28人、C区22人、F区10人、G区9人、D区3人、B区2人、E区1人である。21時以降のサポート回数は延べ100回で、A区が36回、F区・G区

がそれぞれ21回と多かった。早朝・夜間の預かりはするが宿泊での預かりは実施していない。20時以降の料金は、1時間800円で、依頼会員が提供会員に直接支払う。ファミサポ本部のアドバイザーの話によると、提供会員を紹介する時にはできるだけ近所の方を紹介する、事前打ち合わせを提供会員宅で行う、直接的な交渉なので同じ提供会員に依頼することができるということであった。それによって、近所の人とのつながりができる、子どもを預かってくれる人の自宅(保育の場)とその人自身を見て利用することができるので安心である、単発的な利用や突発的な利用ができ融通がきくなどの利点がある。また、提供会員との信頼関係ができていき、子どもにとっても保護者にとっても安心感が得られ、家庭的な環境で夜間の時間を過ごせることから、夜間における保育環境として地域の社会資源の活用可能性があるのではないかと考える。

(8) 子育て短期支援事業(子どもショートステイ)

子育て短期支援事業は、母子家庭等が安心して子育てをしながら働くことができる環境を整備するために一定の事由により児童の養育が一時的に困難となった場合に児童を児童養護施設等で預かるもので、短期入所生活援助(ショートステイ)事業(原則として7日以内)と夜間養護等(トワイライトステイ)事業がある。F市においては、ショートステイのみ実施しており、利用者は年々増加している。利用する理由は「育児疲れ」が最も多く、次いで、疾病、就労となっている(平成26年5月F市要保護児童の社会的養護あり方検討会)。トワイライトステイ事業は、他事業(ファミサポや留守家庭子ども会事業)との重複、また、限られた地区にしか施設がないために児童の送迎の問題によって幅広い利用が少ないという理由から、実施していないとのことであった。

4. 今後の課題とまとめ

以上、F市における夜間における保育環境について整理した結果、認可保育所の保育だけでは数や時間帯のニーズが合わず、遅い時間の保育を受けるためにはその他の保育、特に認可外保育施設を利用している子どもが多いことが予測される。どの環境においても、子どもを安全に保育することが必須である。

最近では、認可外保育施設における事件・事故のニュースが目立つ。表4は、認可保育所と認可外保育施設の死亡事故の件数である。厚労省の「保育施設における事故報告集計(以下、事故報告集計という)」(2015年2月)を見ると、2014年1年間の死亡事故報告件数は17件で、そのうち5件が認可保育所、12件が認可外保育施設での

表4. 認可保育所・認可外保育施設別の死亡事故の報告件数と2014年度死亡事故の内訳

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合計
認可保育所	7	3	5	3	4	6	5	2	6	4	5	50
認可外保育施設	7	11	8	12	7	6	8	12	12	15	12	110
合計	14	14	13	15	11	12	13	14	18	19	17	160
2014年度の死亡事故の内訳												
内訳	年齢別			場所別			何をしている時の事故か					
認可保育所 5名	1歳1名・4歳3名・5歳1名			室内3名・室外1名・園外1名			睡眠中2名・その他3名					
認可外保育施設 12名	0歳8名・1歳4名			室内12名			睡眠中9名・その他3名					

出所：厚生労働省 保育施設における事故報告集計（平成27年2月3日）より作成
入所児童数（2014）：認可保育所237万人・認可外保育施設20万人

事故であった。『保育白書』（2015年版）によると、認可外保育施設12件のうち5件が24時間型もしくは夜間保育の施設形態であるという。事故の特徴的な点は、認可外保育施設において死亡した12名中12名が0・1歳の低年齢児、9件が睡眠中の事故ということであり、夜間における保育環境においては、事故の可能性が高く、特に配慮が必要となる。

このような事故の発生・再発防止のために、認可保育所・認可外保育施設においては、「児童福祉行政指導監査実施要綱」・「認可外保育施設指導監督の指針」により、1年に1度、市町村が指導監査・立入調査による指導監督を行っている。F市の認可保育所のうち夜間保育を実施している10か所の2013年度指導監査結果は、8か所は問題なし、2か所は新設のため未実施となっている。F市の認可外保育施設のうち夜間保育を実施している32か所の2014年度立入調査結果は、24か所は問題なし、8か所は健康診断の未実施や非常災害の措置等に関して文書指導を受けている（F市こども未来局 認可外保育施設一覧より 2015年11月15日閲覧）。健康診断や非常災害の措置等に関する項目は、子どもの安全に関わる重要な項目であり、すべての子どもの最善の利益を守るためには、いかなる保育環境であっても、行政は文書指導でとまることなく責任をもって質が確保された施設の実施を支援するべきと思われる。

2014年9月には、内閣府・文部科学省・厚生労働省により「教育・保育施設等における重大事故の再発防止策に関する検討会」が設置され、その後、事故の報告の対象となる施設・重大事故の範囲、集約した情報の分析・フィードバック・公表の在り方、事故の発生・再発防止のための支援や指導監督のあり方が検討された。その結果、重大事故が発生した場合や児童の生命・心身・財産に重大な被害が生じるおそれがあると認められる場合は、必要に応じて事前通告なく立入検査を実施することが可能であることをより明確にする、という指摘を踏まえた改正が行われた。今後、「事故の発生防止（予防）

のためのガイドライン」・「事故発生時の対応マニュアル」が作成されることになっている。

厚労省は、2015年4月に各自治体宛に「認可外保育施設、特にベビーホテルの問題は指導監督の問題だけではなく、認可保育所の整備状況や延長保育、夜間保育等の多様な保育サービスの提供と大きくかかわるものであり、特にベビーホテルの多い地域におかれては、地域の保育需要について適切な把握に努めるとともに、その需要に応じた保育施策の推進に御尽力いただきたい。」という通知を出した。今後、どんな特性をもった保護者であっても安全な保育環境を選択できるように、またすべての子どもが安全で質が確保された夜間保育を利用できるように、行政がわかりやすい保育情報を提示し、責任を持って保育を提供することが求められる。

一方、保育者としては、先行研究で明らかにされたように、家庭における適切なかわりを支援することや保護者へのサポートをすることが必要である。夜間保育の意義として、保護者が就労したり保育を利用したりすることは、様々な事情を抱えた孤立しがちな保護者が職場や保育施設などで外部の人と関わりをもち自然と支援を受ける体制ができ、子どもの放置・虐待や経済的貧困の予防があると考えられる。以上のような現状をふまえて、今後は、夜間保育を必要としている親子への支援、夜間における保育拡充の方向性を研究したいと考える。

引用・参考文献

- 安梅勅江編著・保育パワーアップ研究会監修。2007.『保育パワーアップ講座』。日本小児医事出版社
安梅勅江・田中裕・酒井初恵・庄司ときえ・宮崎勝宣・丸山昭子。2005. 子どもの発達への子育て環境の影響に関する5年間追跡研究。『子ども環境学研究』1(1), 159-164
山縣文治。2014. 「夜間保育と社会的擁護」。全国夜間保育園連盟監修・櫻井慶一編集。『夜間保育と子どもたち★30年のあゆみ★』。北大路書房。180-193